

3 0 墨 行 審 第 9 3 号

平成 3 1 年 3 月 4 日

写

墨 田 区 長

山 本 亨 様

墨田区行政不服審査会

会 長 磯 野 弥 生

区政情報の公開請求の部分公開決定処分に対する
審査請求について（答申）

平成 3 0 年 6 月 8 日付け 3 0 墨総法第 3 3 号による諮問について、別紙のとおり答申します。

諮問番号：平成３０年度諮問第３号

答 申

第１ 審査会の結論

- １ 墨田区子ども・子育て支援部長が平成３０年２月５日付けで審査請求人に対して行った区政情報の部分公開決定処分の取消しを求める審査請求及び墨田区長（以下「諮問庁」という。）が平成３０年３月２２日付けで審査請求人に対して行った上記部分公開決定処分を取り消した処分の取消しを求める不服申立ては、いずれも却下されるべきである。
- ２ 諮問庁が平成３０年３月２２日付けで審査請求人に対して行った区政情報の部分公開決定処分の取消しを求める審査請求については、諮問庁が非公開とした区政情報のうち、立面図（北側、西側、南側、東側）については公開すべきであるが、その余の部分は非公開が妥当である。

第２ 審査請求及び諮問の経緯

- １ 審査請求人は、平成３０年１月２４日付けで諮問庁に対し、墨田区情報公開条例（平成１３年墨田区条例第３号。以下「条例」という。）第１０条第１項の規定に基づき、「東京都からの平成２９年１月１６日付け「２８福保子保第３５７２号」の照会と、それに対する墨田区の回答（供覧文書、決裁文書等を含む。）」について公開請求を行った。
- ２ 子ども・子育て支援部長は、上記１の公開請求に対して、公開できない部分を「立面図（北側、西側、南側、東側）、１階平面詳細図、２階平面詳細図」とし、その理由を「当該施設の詳細な図面であり、建物の構造が明らかにされることで、犯罪を誘発し、公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれがあるため（条例第６条第４号）。」として部分公開を決定し、平成３０年２月５日付けで区政情報部分公開決定通知書（２９墨子施第２３５９号。以下「本件通知書１」という。）を審査請求人に送付した。
- ３ その後、審査請求人は、公開できない部分とされた図面について、建物の

構造部分以外は公開できるのではないかと子ども施設課に指摘した。そのため、子ども・子育て支援部長は、改めて精査をし、本件通知書 1 の公開できない部分を「立面図（北側、西側、南側、東側）、1 階平面詳細図、2 階平面詳細図のうち建物の構造部分（輪郭を除く）」（下線部が追記部分）に訂正及び差し替えの上、平成 30 年 2 月 5 日付けで区政情報部分公開決定通知書（29 墨子施第 2359 号。以下「本件通知書 2」という。）を審査請求人に送付した（以下「本件処分 1」という。）。

4 審査請求人は、当該決定を不服とし、本件処分 1 の取消しを求める審査請求書を平成 30 年 2 月 27 日付けで郵送し、同年 2 月 28 日に諮問庁に到達した（以下「本件請求 1」という。）。

5 その後、本件通知書 2 について、実施機関名に諮問庁の名称及び氏名を記載すべきところ、誤って子ども・子育て支援部長の職名及び氏名を記載していたことが判明したため、諮問庁において本件処分 1 を取り消し、その旨の通知（29 墨子施第 2914 号）を平成 30 年 3 月 22 日付けで審査請求人に送付した（以下「本件処分 2」という。）。

また、本件処分 2 と同日付けで実施機関名に諮問庁の名称及び氏名を記載した区政情報部分公開決定通知書（29 墨子施第 2915 号）を審査請求人に送付した（以下「本件処分 3」という。）。

6 審査請求人は、上記 5 の取消し及び決定を不服とし、本件処分 2 及び本件処分 3 の取消しを求める不服申立書・審査請求書を平成 30 年 3 月 31 日付けで郵送し、同年 4 月 2 日に諮問庁に到達した（以下本件処分 2 に対する不服申立てを「本件請求 2」といい、本件処分 3 に対する審査請求を「本件請求 3」という。）。

なお、本件請求 2 の「不服申立て」については、審査庁において、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号。以下「行審法」という。）第 83 条第 5 項の規定により「審査請求」とみなし取り扱っている。

7 諮問庁は、条例第 17 条第 2 項及び第 3 項の規定に基づき、平成 30 年 6 月 8 日付けで弁明書の写しを添えて当審査会に諮問した。

第 3 審査請求人の主張

審査請求人は、審査請求書（平成30年2月27日付け）、不服申立書・審査請求書（平成30年3月31日付け）及び口頭意見陳述（平成30年9月12日聴取）において、次のとおり本件処分の取消しを行うよう求めている。

1 審査請求の趣旨

本件処分1、本件処分2及び本件処分3の取消しを求める。

2 審査請求の理由

(1) 本件処分1について

条例第1条は、条例における解釈及び運用の基本原則として、「この条例は、区民の知る権利を尊重し、区民の区政情報の公開を請求する権利を明らかにするとともに、・・・墨田区が区政に関し区民に説明する責務を全うし、一層開かれた区政の実現を図り、区政に対する区民の理解と信頼を深め、もって地方自治の本旨に即した区政を推進することを目的とする。」と定めている。情報公開を原則として認め、行政の透明性を確保することにより適正な権力の執行を担保することが、条例の趣旨であると考えられる。

条例第7条第1項では、「実施機関は、公開請求に係る区政情報の一部に非公開情報が記録されている場合において、非公開情報に係る部分を容易に区分して除くことができ、かつ、区分して除くことにより当該公開請求の趣旨が損なわれることがないと認めるときは、当該非公開情報に係る部分以外の部分を公開しなければならない。」と定めている。

子ども・子育て支援部長は、当初の決定において、図面の全てを非公開としていたが、部分公開できる旨を子ども施設課に伝えたところ、図面のうち、建物の輪郭の内側の構造部分を非公開として、公開の範囲を拡大した。その際に、改めて決定通知を行う必要があると指摘したが、本件通知書1と同一の日付及び番号による決定通知がなされた。本件通知書1を取り消した上で、新たな日付と番号で決定通知を行うのが正しい手続と考えられる。

(2) 本件処分2について

本件処分2の通知には、根拠となる法令ないし条例の規定が示されておらず、行審法第82条第1項で規定する教示もなく、また、審査庁の立場

での処分なのか処分庁の立場での処分なのかも分からないものである。取消処分であっても、根拠法令等は明示する義務があり、瑕疵のある処分は取り消されるべきである。

また、審査庁が本件審査請求の手續において審理員を指名せずに直接行っているのは、条例に基づく手續であるためだとすれば、取り消した処分についても条例に基づく処分であるため、審理員の指名をしていないと解されることから、「本件処分 1 は、墨田区情報公開条例に基づき、本来の決裁権者ではない者が行った行為であり、墨田区長が処分をするべきであるため取消しを行う」などの理由記載を明確に行うべきである。

(3) 本件処分 3 について

本件請求 1 において下記(4)のとおり非公開部分の精査を求めていたが、本件処分 3 においても公開部分の拡大がなされなかったため、本件請求 1 と同様に取消しを求める。

(4) 非公開部分の精査について

本件処分 1 及び本件処分 3 において非公開とされた部分が妥当であるかを、精査していただきたい。

例えば、立面図を全て公開しても、公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるとは考えられず、答申例（千葉県情報公開審査会平成 21 年 10 月 8 日付け答申第 302 号）においても、立面図は建築物の外観を表したものであり、完成後に不特定多数の者が目視により確認できる情報であるから公開すべきとされている。

また、平面図については、旅館は一般人を泊めるための施設であり、宿泊時には災害時等に備えて平面図が示される。旅館業営業許可申請時に申請者から提出されるような平面図は、宿泊時に示される平面図と同様に、部屋の配置が示されているに過ぎないものと思われる。そのような情報について本当に非公開が正しいのか疑問を持っている。

(5) 審理手續の併合について

平成 29 年 12 月 18 日付け 29 墨福衛生第 897 号による区政情報の部分公開決定処分についても審査請求を提起しており、当該審査請求に係る区政情報の一部に本件審査請求と同一のものが含まれているため、行

審法第 39 条の規定によりこれらの審査請求に係る審理手続を併合することを希望する。

第 4 諮問庁の説明要旨

諮問庁は、弁明書（平成 30 年 5 月 25 日付け）、審査庁による質問に対する回答書（平成 30 年 7 月 10 日付け）及び口頭理由説明（平成 30 年 9 月 12 日聴取）において、本件請求 1 は訴えの利益がないことから却下されるべきであるとし、また、本件処分 2 及び本件処分 3 には違法又は不当な点はないから、本件請求 2 及び本件請求 3 は棄却されるべきであると主張している。

その理由は、以下のように要約される。

1 本件請求 1 について

本件処分 1 は、本件処分 2 によって取り消されており、本件処分 1 が既に存在しないことから、本件処分 1 を審査請求により取り消す利益はなく、本件請求 1 は、そもそも却下されるべきである。

2 本件請求 2 について

次の理由により、本件請求 2 は棄却されるべきである。

(1) 根拠法令等の明示の必要性について

本件処分 2 は、実施機関名に誤りがあったという手続上の瑕疵を認め、本来の実施機関であり、かつ、子ども・子育て支援部長の上司でもある諮問庁自らがその瑕疵を解消するため、職権に基づいて是正するために行った取消しであって、そもそも墨田区行政手続条例（平成 7 年墨田区条例第 26 号）第 8 条、第 14 条等の処分には当たらない。

また、根拠規定については、本件処分 2 の取消しは法律及び条例に直接的な明文の規定があるわけではなく、本件処分 2 の通知の本文中に明示した内容以外に説明のしようがなく、明確な規定を示すことは困難であることから、本件処分 2 の理由の記載内容は、違法又は不当なものではない。

そもそも職権による取消しは、学説においても、「法律による行政の原理の要請するところであって、取消しを認める明文の規定がなくても一般的には可能であり・・・、かつ、原則としては、取消しをすべきことになろう。」（「行政法概説 行政法総論」宇賀克也・有斐閣）とされている。

また、当該学説の考え方を前提として、職権による取消しが争点となった判例等も散見されるため、取消しは法律及び条例に明文の規定がなくともなし得るものと解する。

(2) 教示の必要性について

行審法第82条第1項及び行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号。以下「行訴法」という。）第46条に基づく教示義務が生じるのは、不服申立て又は取消訴訟を提起することができる処分に限られるが、そもそも本件処分2は上記(1)に示した内容の処分であり、本件処分1の効果を消滅させた措置に過ぎず、審査請求人に法律上又は事実上の不利益を及ぼすものではないため、教示義務はないと判断した。

また、審査請求人が本件請求1において本件処分1の取消しを求めていること、その求める取消しが本件処分2によって結果的に実現していること及び同日付けで訂正後の部分公開決定そのものである本件処分3において教示を付して行ったことに鑑みても、本件処分2については、行審法及び行訴法に基づく教示の必要性はないと判断したものである。

したがって、本件処分2と本件処分3は、同日付けで行った連続性のある一連の処分であり、最終処分である本件処分3に教示を記載していることから、本件処分2に違法又は不当な点はない。

なお、仮に、本件処分2において教示が必要であったとしても、行審法第83条において教示のなかった処分について不服申立てをすることができる規定を置いていること、行訴法は、行審法のように教示のなかった処分に対する救済規定の明示はないが、「教示がなされなかった場合でも、そのことが直ちに処分の成立又は効力に影響を及ぼすものではない」（「司法制度改革概説第3巻 行政事件訴訟法」小林久起・商事法務）とする見解もあり、かつ、行訴法第14条第1項ただし書、同条第2項ただし書、行訴法第15条等の規定により、訴訟提起時における救済も予定されていること、以上の2点から、行審法及び行訴法に基づく教示の有無は、本件処分2の成立又は効力に影響を及ぼすものではないと解する。

(3) 本件処分2が審査庁と処分庁のいずれの立場によるのかについて

上記(2)で述べたとおり、本件処分2と本件処分3は、同日付けで行った

連続性のある一連の処分であることから、最終処分である本件処分3の区政情報部分公開決定通知書を見ても、権限者であり発信者である処分庁が本件処分2を行ったのは明らかである。

仮に、本件処分2の主体が審査請求人にとって不明であったとしても、同請求人の審査請求に係る手続に支障を及ぼした事実は認められないことから、本件処分2が瑕疵ある処分であるという審査請求人の主張は無意味であり、失当である。

3 本件請求3について

非公開部分については、仮に当該部分が公開された場合には、各部屋の配置、ドアの位置、開閉方法等の内部状況が明らかとなることにより、不法侵入又は盗難等の犯罪に係る悪意を持った第三者による侵入経路の把握又は計画の策定等に悪用されるおそれが十分に考えられ、本件簡易宿所の事業所の運営に支障を来す可能性が否定できず、また、当該簡易宿所の利用者についても犯罪の被害にあう蓋然性が高くなると判断し、条例第6条第4号に該当する非公開情報と判断したものである。当該判断に矛盾はなく、違法又は不当な点はないため、本件請求は棄却されるべきである。

第5 審査会の判断

審査請求人は、本件請求1から本件請求3までにより、それぞれ本件処分1から本件処分3までについていずれもその取消しを求めているが、本件請求1は本件処分1が存在することを前提として請求されているため、まず本件処分1の取消しをした本件処分2の取消しを求める本件請求2について検討した後、本件請求1及び本件請求3について、順次それぞれにつき検討する。

1 本件請求2について

本件請求2は、本件処分1を職権で取り消した本件処分2の取消しを求めるものであるが、本件処分2は、本件処分1において処分の主体に瑕疵があったことから、処分庁がその点の瑕疵を解消すべく一旦これを取り消し、同時に本件処分1と同内容の本件処分3を行ったものである。

ところで、行政行為に瑕疵があった場合、行政庁がこれを認識して自ら当

該行政行為の効力を失わせるためこれを取り消すこと（職権取消し）は、法律による行政の原理の要請するところであり、明文規定がなくても一般的に可能であると考えられており、職権取消しがなされた場合には、原則として行政行為の時点に遡って当該行政行為がなかったものとして取り扱われるべきことになる。

なお、同様に、裁判例でも瑕疵ある行政処分については、行政庁が自ら瑕疵を解消するため、職権取消しができるとの判示が散見されるところである。そして、本件処分 1 には上記のような瑕疵があったのであるから、これを取り消すべき必要性があったことは明らかであり、処分庁がこれを職権で取り消した判断に格別違法又は不当とすべき点は見当たらない。

また、審査請求人は、本件処分 2 には手続上の瑕疵があるとしてその取消しを求めるが、審査請求人が問題とする本件処分 2 における手続上の瑕疵、すなわち、根拠法令等の明示がなされておらず、行審法第 8 2 条第 1 項に基づく教示もなく、また審査庁の立場での処分なのか処分庁の立場での処分なのか判然としないこと等の点については、明示の根拠規定がある場合に限らず、一般的に職権取消しをなしうることは前記のとおりであること、同法上の教示についてはその必要がないか、仮にあったとしてもこれを欠いたことで当該処分の成立又は効力には消長を来さないことから、いずれも審査請求人の主張は理由がなく、本件処分 2 の効力に異同はない。

ところで、上記のとおり、本件処分 2 は、本件処分 1 における瑕疵を正すべく本件処分 3 をなすため同時に行われた一連の処分であり、両者は実質的に一体のものといえる。そして、本件処分 3 は処分の名義の誤りを正した以外は本件処分 1 と同じ内容であるところ、本件処分 3 については、本件請求 3 で審査請求がなされているから、審査請求人にとって既に取り消された処分に対する取消処分につき個別にその取消しを求める意味も実益も乏しいといわざるを得ない。よって、本件請求 2 に関して個別にその取消しを求める不服申立ての利益はないというべきであるから、これを却下するのが相当と考える。

2 本件請求 1 について

本件請求 1 は、本件処分 1 に対してこれを不服として審査請求人が平成 3

0年2月27日付けでその取消しなどを求めたものであるが、その後前記のとおり本件処分1について、実施機関として諮問庁の名称及び氏名を記載すべきところ、誤って子ども・子育て支援部長の職名及び氏名を記載していた瑕疵があったことから、諮問庁においてこれを取り消す旨の決定をしたものである。

行政行為に瑕疵があった場合に職権取消しをなし得ること及び職権取消しがなされた場合には原則として行政行為の時点に遡って当該行政行為がなかったものとして取り扱われるべきことになることは、前記のとおりである。そして、前記のとおり本件処分2が有効になされたことに伴い、本件処分1が全部取り消され、遡及的にその効力が消滅したことになるから、取消しを求める対象の処分が消滅している以上、当該処分の取消しを求める利益はなく、本件請求1は不適法というべきである。

したがって、本件請求1については、本件処分1に係る部分公開決定の妥当性を検討するまでもなく、却下されるべきであると判断する。

3 本件請求3について

本件処分3について、諮問庁が非公開の理由とする条例第6条第4号の非公開情報の該当性について検討する。

諮問庁は、公開請求の対象文書に記載された区政情報のうち、立面図（北側、西側、南側、東側）、1階平面詳細図、2階平面詳細図のうち建物の輪郭の内側の構造部分について、「当該施設の詳細な図面であり、建物の構造が明らかにされることで、犯罪を誘発し、公共安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれがあるため（条例第6条第4号）」との理由記載により非公開とした。

本審査会において対象文書を検分し、以下のとおり判断する。

(1) 立面図（北側、西側、南側、東側）

立面図は、建築物の外観を表したものであり、完成後に不特定多数人が目視により確認できる情報である。よって、当該図面の性質に照らせば、本件立面図は、条例第6条第4号の「公にすることにより、犯罪の予防その他の公共安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれがある情報」（以下、単に「公共安全情報」という。）であるとは認められないため、公開する

のが相当である。

(2) 1 階平面詳細図、2 階平面詳細図（以下「本件平面図」という。）

平面図は建物の内部を表したものであり、本件平面図においては建物の輪郭の内側部分を同様に表したものであるところ、これらは公にされているものではないといえる。

審査請求人は、本件平面図について、旅館の宿泊者に示される平面図と同様に、部屋の配置が示されているに過ぎないものと思われ、本当に非公開が正しいのか疑問を持つ旨の主張をしている。

確かに、旅館業においては消防法等に基づき避難経路図の掲示が義務付けられており、本件平面図には部屋の配置等が示されている。

しかし、本件平面図は、通常旅館の宿泊者に示される避難経路図よりも詳細な内容が記されている。そのため、これらを一般に公開した場合に、各部屋の内部状況が公になることにより、不法侵入又は窃盗等の犯罪に係る悪意を持った第三者による侵入経路の把握又は計画の策定等に悪用されるおそれがないとはいえない。

したがって、建物の輪郭の内側部分については、条例第 6 条第 4 号の「公共安全情報」に該当するため非公開とした諮問庁の判断は妥当である。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも本審査会の上記判断を左右するものではない。

5 結論

よって、審査請求人の本件請求 1 及び本件請求 2 については、これを却下するのが相当であると判断する。

また、本件請求 3 については、本件処分 3 で非公開とした区政情報のうち、立面図（北側、西側、南側、東側）については、条例第 6 条第 4 号に該当しないため、公開すべきであると判断する。

第 6 審査の経過

審査会は、本件諮問について、以下のように審査した。

平成 3 0 年 6 月 8 日	・ 諮問
------------------	------

平成30年7月26日 (第1回審査会)	・概要説明
平成30年8月2日	・審査請求人から口頭意見陳述等申出書を収受
平成30年8月29日	・諮問庁から関係情報を収受
平成30年9月12日 (第2回審査会)	・諮問庁から口頭による説明を聴取 ・審査請求人から当日説明資料を収受、口頭意見陳述を聴取
平成30年10月9日 (第3回審査会)	・審査
平成30年12月25日 (第4回審査会)	・審査
平成31年1月21日 (第5回審査会)	・審査
平成31年2月12日 (第6回審査会)	・審査

(答申に関与した委員の氏名)

礪野 弥生、安達 和志、阿部 博道、木ノ内 建造 中野 剛史